

Vergaderjaar 2007–2008

30 863

Goedkeuring van het op 21 december 2005 te Middelburg tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Vlaams Gewest inzake het gemeenschappelijk nautisch beheer in het Scheldegebied (Trb. 2005, 312)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 3 oktober 2007

Op 10 juli 2007 heeft de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat belast met het voorbereidend onderzoek naar het wetsvoorstel verslag uitgebracht.

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van CDA, PvdA en VVD en zij gaat er van uit dat met deze beantwoording de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende is voorbereid.

Inleiding

De regering is verheugd te vernemen dat de leden van de PvdA-fractie zich kunnen vinden in het Verdrag en dat deze leden van oordeel zijn dat met de taakopdracht aan de Permanente Commissie van Toezicht op de Scheldevaart en de daaronder ressorterende Gemeenschappelijke Nautische Autoriteit de veiligheid op de Westerschelde is gediend.

Algemeen

De leden van de CDA-fractie wijzen er op dat het gemeenschappelijk nautisch beheer al sinds 1 januari 2003 op vrijwillige en niet juridisch geformaliseerde basis wordt uitgeoefend. Deze leden vragen of de ervaringen met dat beheer en de daaruit voortvloeiende verbeterpunten zijn verwerkt in het onderhavige Verdrag en waarom dit wel of niet het geval is.

Het is inderdaad zo dat de (positieve) ervaringen met het «de facto gemeenschappelijk nautisch beheer», zoals dit sinds 1 januari 2003 wordt gevoerd, invloed hebben gehad op de verdragstekst. Zowel de ervaringen opgedaan bij de samenwerking op beleidsmatig als die op operationeel gebied hebben ten grondslag gelegen aan bepalingen van het Verdrag. Voorbeelden hiervan zijn de in het Verdrag opgenomen opdrachten aan de Permanente Commissie om een veiligheidsplan op te stellen en de opdracht een ketenbenadering voor een doelmatige afwikkeling van de scheepvaart uit te werken.

De leden van de CDA-fractie hebben enige vragen gesteld over de adviesrelaties die de Permanente Commissie op grond van het Verdrag moet

onderhouden bij de uitoefening van haar regelgevende taak. Anders dan deze leden veronderstellen kan de Permanente Commissie niet eigenstandig besluiten of een of meer betrokkenen advies moet worden gevraagd. Waar het gaat om regels met betrekking tot het scheepvaartverkeer is de Permanente Commissie op grond van artikel 5, vijfde lid, van het Verdrag verplicht advies te vragen aan alle betrokken bestuursinstanties, organisaties en groeperingen. De Permanente Commissie is wel vrij om te beslissen op welke wijze de advisering wordt georganiseerd en of zij daarvoor een vaste adviesraad instelt.

De leden van de VVD-fractie ondersteunen de gedachte dat op de gehele Schelde hetzelfde nautische regime van toepassing is. Zij vragen zich echter wel af hoe dit regime zich verhoudt tot het regime in de andere havens in de Hamburg-Le Havre range.

Het verheugt de regering dat de VVD-fractie de gedachte dat er op de gehele Schelde hetzelfde nautische regime van toepassing is, ondersteunt. Door eenzelfde nautisch regime wordt bereikt dat op de vaarwegen in het gebied voor alle schepen dezelfde regels van toepassing zijn en wordt voorkomen dat dergelijke regels de concurrentieverhouding tussen de diverse havens beïnvloeden. Op dit moment is het nog zo dat bij het loodsplichtregime de haven van bestemming of vertrek beslissend is voor het antwoord op de vraag welk wettelijk regime geldt. Voor alle andere regels voor het scheepvaartverkeer is de plaats waar het schip zich bevindt beslissend. Uitgangspunt bij het opstellen van het Verdrag is geweest te komen tot (haven)neutraliteit met betrekking tot het nautisch regime.

Verdragspartijen zijn zich overigens bewust geweest van de noodzaak om het Schelderegime niet zonder duidelijke reden te laten afwijken van de andere Europese havenregio's. Artikel 2, vijfde lid, van het Verdrag legt de Permanente Commissie ter zake een zorgplicht op.

Overigens mag hier niet onopgemerkt blijven dat veel regels wat betreft het nautisch beheer voor alle havens in de Hamburg-Le Havre range, voor zover ze niet worden ingegeven door plaatselijke geografische omstandigheden, voor een belangrijk deel internationaal zijn geharmoniseerd door verdragen als het Verdrag inzake de Internationale Bepalingen ter voorkoming van aanvaringen op zee uit 1972 (Trb. 1974, 51).

Advies Raad van State en nader rapport

De leden van de fracties van CDA en PvdA hebben een aantal vragen gesteld over de status van de Permanente Commissie in het internationale recht. De leden van de CDA-fractie vragen de regering wat het doorslaggevende argument is geweest om de Permanente Commissie niet aan te merken als een volkenrechtelijke organisatie in de zin van artikel 92 van de Grondwet en, diensgevolge, artikel 2 van het wetsvoorstel niet te schrappen en de memorie van toelichting niet dienovereenkomstig te wijzigen. De leden van de PvdA-fractie vragen, onder verwijzing naar de desbetreffende passage in paragraaf 1 van het nader rapport, hoe de regering denkt te voorkomen dat, als gevolg van het oordeel van de Raad van State dat de Permanente Commissie een volkenrechtelijke organisatie is, sommige bepalingen van het Verdrag een toepassing krijgen die niet is voorzien.

In het internationale recht bestaan criteria aan de hand waarvan wordt beoordeeld of een instelling een internationale organisatie is. Toepassing van deze criteria leidt evenwel niet altijd tot eenzelfde resultaat. Doorslaggevend bij het oordeel of een instelling een volkenrechtelijke organisatie is, is de wilsovereenstemming tussen partijen, die per definitie ten grondslag ligt aan elk verdrag. In het geval van het Verdrag inzake het nautisch beheer in het Scheldegebied bestaat overeenstemming over de wil om de

Permanente Commissie niet de status van internationale organisatie te verlenen. Deze status zou met zich meebrengen, dat de Permanente Commissie internationaal zelfstandig kan opereren. De Raad van State wijst er, ervan uitgaande dat de Permanente Commissie een internationale organisatie zou zijn, dan ook op, dat de Commissie verdragsluitende bevoegdheid heeft. Wellicht bedoelt de Raad van State daarmee, dat de regels die de Permanente Commissie op grond van artikel 5 van het Verdrag kan stellen, de status van verdragen tussen Nederland en Vlaanderen hebben. De regelstellende bevoegdheid van de Permanente Commissie is echter op grond van artikel 10 van het Verdrag onderworpen aan toetsing door de rechter. Deze kan dan ook niet worden vereenzelvigd met de bevoegdheid om verdragen te sluiten, waarvan de uitoefening niet aan rechterlijke toetsing is onderworpen.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State, dat de Permanente Commissie verdragsluitende bevoegdheid toekomt, wordt het volgende opgemerkt: indien daarvan wordt uitgegaan ontstaat de mogelijkheid dat in de loop van de tijd een beroep wordt gedaan op bepalingen in het Verdrag die een bevoegdheid zouden impliceren om met derden verdragen te sluiten. Zodanige bevoegdheid is tijdens de onderhandelingen en bij de verdragsluiting echter niet voorzien. Een beroep op een dergelijke bevoegdheid – of discussie daarover – wenst de regering te vermijden in de Permanente Commissie en in de relatie met Vlaanderen. Voorts staat ook de hiërarchische relatie tussen, enerzijds, de ambtenaren die zitting hebben in de Permanente Commissie en de Gemeenschappelijke Nautische Autoriteit, en, anderzijds, de betrokken bewindslieden aan een autonome rol van de Permanente Commissie op internationaal gebied in de weg.

De leden van de fracties van CDA en PvdA hebben een aantal vragen gesteld over de verdeling van de loodsprestaties tussen Nederland en Vlaanderen. De leden van de CDA-fractie vragen de regering of zij indicaties heeft dat de verdeling van de loodsprestaties problemen kan opleveren met de Europese Unie en vragen om een toelichting terzake. De leden van de PvdA-fractie willen graag een korte toelichting op de noodzaak en de proportionaliteit van de prestatieverdeling. De regering wijst er allereerst op dat de wijzigingen van het Scheldereglement (Trb. 1995, 48) die in het Verdrag zijn opgenomen niet meer beogen dan het Scheldereglement in overeenstemming te brengen met het onderhavige Verdrag. Daarnaast is een enkele bepaling, zoals bijvoorbeeld die over de verhouding tussen de gulden en de Belgische frank, geschrapt, omdat die evident obsoleet geworden is. Bij de verdragsluitende partijen heeft echter nooit de behoefte, laat staan de intentie, bestaan opnieuw te onderhandelen over de al sinds 1950 bestaande verdeling van de loodsprestaties. De regering herinnert er aan dat de Staten-Generaal nog in 2000, bij de gelegenheid van de behandeling van het voorstel van wet, houdende goedkeuring van het Scheldereglement¹, waarin die prestatieverdeling verdragsrechtelijk werd vastgelegd, uitdrukkelijk hebben ingestemd met deze regeling. De Raad van State heeft destijds in zijn advies over dat wetsvoorstel dezelfde stellingen en argumenten naar voren gebracht als thans. Destijds is over die stellingen en argumenten tussen regering en Raad van State enerzijds en regering en Staten-Generaal anderzijds een gedachtewisseling gevoerd. Terecht, naar de regering meent, aangezien de prestatieverdeling het kernpunt van het destijds ter goedkeuring voorliggende verdrag vormde. De regering is van oordeel dat dit debat nu niet opnieuw hoeft te worden gevoerd. Over dit punt is tussen Nederland en Vlaanderen immers niet onderhandeld en het vormt geen onderdeel van het thans ter goedkeuring voorliggende Verdrag.

¹ Kamerstukken II 26 069.

Wat betreft de inhoudelijke en Europeesrechtelijke rechtvaardiging van de prestatieverdeling verwijst de regering graag naar het nader rapport en de parlementaire stukken die betrekking hebben op de goedkeuringswet van het Scheldereglement¹.

Artikelsgewijze toelichting

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of de zinsnede in de memorie van toelichting «een onderling afgestemde en geïntegreerde verkeersbegeleiding» betrekking heeft op de verkeersbegeleiding op de Westerschelde en/of de specifieke havengebieden. Met deze passage, terug te vinden op blz. 2 van de memorie van toelichting, wordt bedoeld dat de ketenbenadering zich uitstrekt over de begeleiding en afwikkeling van zeeschepen in zowel de havengebieden als op het riviertraject van de (Wester)schelde. Zeeschepen leggen immers een traject af tussen de zee en een ligplaats in een haven en omgekeerd. Daarbij worden grenzen van beheersgebieden – bijvoorbeeld tussen die van de Permanente Commissie (namelijk het gebied, bedoeld in artikel 3 van het Verdrag) en die van de diverse havenautoriteiten – gepasseerd.

Door een gezamenlijke aanpak van de Permanente Commissie en de havenautoriteiten wordt een integrale verkeersbegeleiding mogelijk, gericht op een doelmatige, ononderbroken afwikkeling van de scheepvaart, hetgeen ook de veiligheid ten goede komt.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe er vanuit Nederland en het Vlaams Gewest toezicht zal worden gehouden op het functioneren van de Permanente Commissie als beleidsorgaan en de Gemeenschappelijke Nautische Autoriteit als beheersorgaan.

Het Verdrag voorziet in toekenning van een aantal regelgevende en bestuurlijke bevoegdheden aan de Permanente Commissie op een beperkt terrein van technisch-nautische aard. Zij is op grond van artikel 4, zesde lid, periodiek verantwoording verschuldigd aan de respectievelijke regeringen en staat daarmee in regelmatig contact.

Zowel tegen besluiten, handelingen en verzuimen van de Permanente Commissie als tegen die van de Gemeenschappelijke Nautische Autoriteit staat voorts rechtbescherming open (artikel 10). Wat de Permanente Commissie betreft geldt deze rechtsbescherming niet alleen de bestuurlijke besluiten, handelingen en verzuimen, maar ook de besluiten van regelgevende aard, hetgeen in het Nederlandse rechtsbestel overigens een uitzondering is. Voorts zijn de leden van zowel de Permanente Commissie als van de Gemeenschappelijke Nautische Autoriteit ambtenaren in Nederlandse, respectievelijk Vlaamse dienst die in een hiërarchische relatie tot hun respectieve bewindspersonen staan. Uit dien hoofde kan de verantwoordelijke Nederlandse of Vlaamse bewindspersoon van zijn algemene instructiebevoegdheid gebruik maken om de desbetreffende ambtenaar op te dragen in de Commissie een bepaald standpunt in te nemen. De op ambtenaren van toepassing zijnde tuchtrechtelijke regimes van beide landen blijven daarbij onverminderd van toepassing. Gelet op de controlemogelijkheden van de regeringen op het handelen en de beslissingen van de Permanente Commissie, de toezichthoudende rol

¹ Kamerstukken I/II 1997/98, 26 069, nr. 350a en A, blz. 2 en 3, Kamerstukken II 1999/2000, 26 069, nr. 8, blz. 2 en 3.

van de PC op beslissingen van de GNA alsmede de rechterlijke toetsing van de in het geding zijnde beslissingen, is een aanvullende democratische controle van de GNA niet noodzakelijk

De minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat
J. C. Huizinga-Heringa